Г. А. ВАСИЛЕВИЧ

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ

Анализируется роль белорусского Парламента в обеспечении конституционной законности в Республике Беларусь. Показана его ведущая роль в данной области. Особое внимание обращается на законодательные акты, принимаемые Национальным собранием, их соотношение друг с другом. Отмечается наличие существенных контрольных полномочий у Парламента, реализация которых имеет цель укрепить конституционную законность в государстве.

The role of the Parliament in the constitutional provision of legitimacy in the Republic of Belarus is analyzed. Its leading role in that field is shown. Particular attention is given to the legislative acts, adopted by the National Assembly, on their correlation with each other. There is the presence of essential controlling functions of the Parliament, which can aim to strengthen the rule of law in the state.

Ведущим субъектом реализации конституционных норм в сфере законотворчества является Парламент. Его акты имеют базовое значение для регулирования общественных отношений. В связи с этим принципиально важное значение имеет выбор предмета законодательного регулирования и строгое исполнение принятого закона.

Действующий Основной Закон Республики Беларусь (ст. 104) определяет, что решения Палаты представителей принимаются в форме законов и постановлений. Предмет законодательного ведения указан в ст. 97 Конституции, в которой дан перечень (хотя и не исчерпывающий) вопросов, разрешаемых законами. Что же касается постановлений Палаты представителей, то они согласно ч. 1

ст. 104 принимаются по вопросам распорядительного и контрольного характера. Все решения Совета Республики принимаются в форме постановлений.

Анализ Конституции позволяет классифицировать законы по их юридической силе. Вполне естественно, что Конституция обладает высшей юридической силой. И законы Парламента, как и акты иных государственных органов, должны ей соответствовать, в случае их расхождения с Конституцией приоритетом обладает Конституция (ст. 137). В ст. 140 Основного Закона, по существу, идет речь о конституционных законах, хотя этот термин прямо и не используется. На наш взгляд, было бы полезно в ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»[1] использовать это понятие, раскрыв его содержание. В силу особого характера указанной группы законов (конституционных) есть основания считать, что они обладают более высокой юридической силой, чем иные (обыкновенные) законы.

Особое место в национальной правовой системе должны занимать программные законы. Недостатком правового регулирования является отсутствие в законодательстве указания на роль и место программных законов в нормотворческой сфере. По существу программный закон, как и директива, – это акт, принимаемый Парламентом «в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение». С программным законом должны сверять свои предложения (проекты) все субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, т. е. программный закон должен быть основой для принятия обыкновенных законов. Отступление от его положений должно, на наш взгляд, предполагать одновременную корректировку программного закона, если для этого имеются веские основания. Следовало бы придерживаться правила, в соответствии с которым в случае расхождения закона (иного нормативного правового акта) с программным законом действует программный закон. Конечно, это предполагает очень тщательную подготовку самих программных законов, в которых могут содержаться как нормы-начала, нормы-принципы, так и нормы конкретного характера. Особая значимость программных законов подтверждается не только особым порядком их принятия (квалифицированным большинством), но и тем, что согласно ч. 2 ст. 101 Конституции не допускается делегирование Парламентом полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение программных законов. Ранее автор уже высказывал предложения о целесообразности отнесения к программным законам и законов о бюджете.

Следует обратить внимание, что Верховным Советом Республики Беларусь при принятии законов в начале 1990-х гг. в их тексте использовались такие понятия, как «законодательные акты», «законодательство» (см. законы о предприятиях[2], о собственности[3], об аренде[4] и др.). В первом случае шла речь о всех актах нормативного характера Верховного Совета, во втором – наряду с ними имелись в виду и акты Правительства.

Имели место определенные неточности в выборе формы акта: Верховный Совет часто вместо законов принимал постановления, которые имели нормативный характер. Однако его практика базировалась на предшествующем опыте нормотворческой деятельности, отсутствии до 30 марта 1994 г., т. е. до вступления в силу Конституции, реального разделения властей. И постановления, и законы все равно подписывал Председатель Верховного Совета. Заметим, что в нарушение требований Конституции 1994 г. практика введения в действие законов соответствующими постановлениями Верховного Совета, подписываемыми Председателем Верховного Совета, продолжалась еще более года после ее принятия.

Де-факто нынешний белорусский Парламент признал постановления Верховного Совета, имеющие нормативный характер, законодательными актами. Так, законами от 17 апреля 1997 г. и от 4 января 2004 г. вносились изменения и дополнения в Положение о порядке восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 1920–1980-х гг.[5]; в постановление от 19 января 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь “О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь”»[6] вносились изменения Законом от 11 апреля 1995 г. и др.[7]

В соответствии со ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» изменение статуса государственного органа (должностного лица), который принимает (издает) соответствующие нормативные правовые акты, не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) нормативных правовых актов. Поэтому принятые до введения в действие новой Конституции Республики Беларусь все акты Верховного Совета, имеющие нормативный характер, следует относить к законодательным актам. Это обусловлено как нормотворческой практикой, так и характером конституционно-правового регулирования. С 30 марта 1994 г. ситуация принципиально изменилась: принятие решений Верховным Советом нормативного характера в виде постановления явно противоречит Конституции и они не должны признаваться законодательными актами.

Принципиально важное значение имеет определение соотношения законов, принятых Парламентом, и решений, принятых референдумом. Нередко ученые при определении иерархии источников конституционного права решения, принятые народом, ставят по юридической силе на более высокую ступень, чем законы. Однако здесь следует учитывать ряд моментов. Согласно Конституции народ является единственным источником государственной власти. Он осуществляет ее как непосредственно, так и через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией (ст. 3). В целом вопрос о соотношении актов, принятых народом непосредственно (референдумом), Парламентом и Президентом как представительными органами народа, вызывает интерес. Все субъекты – народ, Парламент, Президент – вправе принимать законодательные акты: законы, декреты и указы, основанные на Конституции (указы, издаваемые на основе закона, мы относим к подзаконным актам). Безусловно, особым приоритетом пользуются конституционные законы, принимаемые путем референдума, – непосредственно Конституция, законы о внесении в нее изменений и др.

Полагаем, что данный вопрос следует решать в контексте вопроса о том, есть ли у Парламента право «пересмотреть» волю народа, выраженную на референдуме. При этом следует учитывать, что референдумы могут быть различных видов. Конечно, особые и совершенно различные последствия наступают при проведении консультативного и референдума, решение которого имеет обязательный характер.

Отметим, что истории неизвестен ни один случай проведения консультативного референдума относительно текста Конституции. Итоги голосования всегда имели обязательную юридическую силу. Лишь в Беларуси в 1996 г. и в последующем была попытка «отредактировать» волю народа, высказавшегося в поддержку проекта новой редакции Конституции 1994 г., предложенного Президентом Республики Беларусь. Безусловно, мы признаем, что отдельные концептуальные положения, которые предполагается включить в текст Конституции, могут быть предложены для народного голосования с целью выяснения мнения народа. Однако в данном случае идет речь об отдельных положениях, но не о законе в целом.

Закон, принятый путем референдума, подписывается Президентом. Вето здесь недопустимо. В ст. 84 (п. 24), ст. 100 речь идет о подписании, праве наложить вето на законы, принятые Парламентом. Однако такой закон может быть проверен Конституционным Судом на предмет соответствия его Конституции.

Исходя из идеи народного суверенитета, верховенства власти народа, в ст. 77 Конституции закреплено, что решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом. Эта емкая формула означает, что народ может делегировать Парламенту или Президенту (вряд ли какому-либо еще органу, если он не будет обладать представительными или учредительными полномочиями, например Конституционная ассамблея) право реализовывать закон, принятый на референдуме. При этом нельзя применять по аналогии те требования к делегированию народом прав законодательному органу, которые зафиксированы в ч. 2 ст. 101 Конституции, где изложены правила делегирования Парламентом своих полномочий Президенту. Если же этого не происходит, т. е. нет такого делегирования, то полагаем, что зафиксированные в законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» правила действия актов и их юридическая сила неприменимы. Например, закон, принятый на референдуме, по юридической силе будет выше, чем кодекс, программный закон или «новый» закон, даже принятый Парламентом после принятия закона на референдуме.

Что же касается иных решений Парламента (которые не облечены в форму закона), то до их воплощения в законодательном акте нельзя вести речь об их более высокой юридической силе, чем закон, принятый Парламентом в соответствии с установленной процедурой.

Пожалуй, есть еще одно важное обстоятельство, которое следует учитывать. Это соотношение международного договора (закона о его ратификации Парламентом) и закона, принятого на референдуме. Полагаем, что если международный договор вступил в силу, то денонсация должна осуществляться в соответствии с требованиями международного права. К этому обязывает Венская конвенция о праве международных договоров[8].

Если же подписан международный договор, но для придания ему юридической силы он выносится на общегосударственный референдум, тогда воля народа имеет решающее значение.

В статьях 116, 124 Избирательного кодекса Республики Беларусь[9] оговорены порядок и условия реализации решений референдума и возможности их изменения. Однако они не колеблют выводы о соотношении актов, принятых народом и государственным органом.

Надо сказать, что в нашем законодательстве следовало бы более детально решить некоторые иные вопросы. Например, определить последствия, которые наступают, если закон, принятый Пар-

ламентом, выносится на референдум и не получает поддержки народа. Полагаем, что такой закон Парламенту в установленный в законодательстве срок надо признавать утратившим силу.

Следует иметь в виду, что Парламент и Президент своими актами практически охватывают все сферы общественных отношений. Конечно, каждая из этих инстанций обладает собственными полномочиями.

В свою очередь, народ, хотя и является источником государственной власти, в определенной мере ограничен в пределах выражения своей воли.

При этом ограничение пределов власти народа (по существу, его самоограничение с учетом положений ст. 78 Конституции и ст. 112 Избирательного кодекса) допустимо, лишь исходя из природы и характера вопросов, предлагаемых на референдум.

На наш взгляд, перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на республиканский референдум, следовало бы дополнить, а некоторые из имеющихся уточнить. Например, в ч. 3 ст. 112 Избирательного кодекса надо указать, что речь идет не просто об «освобождении» Президента, но об освобождении его от должности. Не следует выносить на референдум вопрос о досрочном прекращении полномочий Парламента (палат), вопросы, находящиеся в юрисдикции судебных органов.

Парламент обладает существенными полномочиями по осуществлению контрольных полномочий, от эффективности которых зависит также состояние конституционной законности. В частности, это проявляется в праве:

1) заслушивать субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, о предлагаемом законопроекте и одновременно анализировать ситуацию по исполнению действующего законодательства (без этого трудно убедиться в необходимости принятия нового закона);

2) принятия нового закона о бюджете и утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за прошедший год (ст. 135 Конституции);

3) утверждать программу деятельности Правительства, высказать ему недоверие или отказать в доверии;

4) проводить парламентские слушания (форма деятельности, состоящая в заслушивании сообщений и мнений членов Парламента, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящемуся к компетенции палаты);

5) Совета Республики отменять решения местных Советов депутатов при несоответствии их законодательству, распускать местные Советы депутатов в случае систематического или грубого нарушения законодательства на основе заключения Конституционного Суда по обращению Президиума Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (в соответствии со ст. 27 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» прокурор в пределах своей компетенции также вправе внести предложение о роспуске местного представительного органа в случае систематического или грубого нарушения им законодательства);

6) проводить один раз в месяц заседания для вопросов парламентариев и ответов Правительства;

7) запроса, обращения и предложения депутата Палаты представителей и члена Совета Республики;

8) рассмотрения временных декретов Президента и их отмены;

9) Палат Парламента внести предложение в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного правового акта и тем самым принять меры по восстановлению конституционной законности, если она была нарушена;

10) реализации процедуры импичмента и др.

В целях совершенствования законодательства и усиления контрольных полномочий Парламента предлагаем рассмотреть вопрос о возможности внесения следующих изменений и дополнений в Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь»[10]. В частности, дополнить ст. 93 закона после абзаца одиннадцатого новыми абзацами следующего содержания: «осуществляют контроль за исполнением принятых законов; вправе заслушать руководителей министерств государственных комитетов, других органов и организаций, подведомственных Правительству Республики Беларусь, о реализации законов; внести по итогам рассмотрения данного вопроса предложения Премьер-министру, Президенту Республики Беларусь, в том числе о привлечении к ответственности должностных лиц за ненадлежащее исполнение законов»; дополнить ст. 44 новой частью следующего содержания: «Предложения Конституционного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь о совершенствовании действующих законов также могут быть рассмотрены Палатой представителей, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь». В качестве более приемлемого может быть вариант закрепления указанного правила в регламентах палат Парламента. Повысило бы активность граждан в деле укрепления конституционности и дополнение ст. 54 закона после первой части новой частью следующего содержания: «Проект закона,

принятый Палатой представителей в первом чтении, как правило, публикуется на сайте Палаты представителей, если иное решение не будет принято Палатой представителей». Аналогичное правило целесообразно предусмотреть и в отношении принятых Советом Республики Национального собрания законов.

[1] См.: О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 7. 2/136.

[2] См.: О предприятиях: Закон Респ. Беларусь, 24 дек. 1900 г., № 462-XII // Ведамасці Вярхоўн. Савета Беларускай ССР. 1991. № 3. Ст. 13.

[3] См.: О собственности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 11 дек. 1900 г., № 457-XII // Ведамасці Вярхоўн. Савета Беларускай ССР. 1991. № 1. Ст. 1.

[4] См.: Об аренде: Закон Респ. Беларусь, 12 дек. 1900 г., № 460-XII // Ведамасці Вярхоўн. Савета Беларускай ССР. 1991. № 1. Ст. 3.

[5] См.: Об утверждении положения о порядке восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 20–80-х годах: постановление Верховного Совета Республики Беларусь, 21 дек. 1990 г., № 479-XII // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. 1991. № 1. Ст. 3 (ред. от 16.11.2010 г.).

[6] См.: О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 19 янв. 1993 г. // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. 1993. № 7. Ст. 41.

[7] О внесении дополнений в Закон «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь»: Закон Респ. Беларусь, 11 апр. 1995 г., № 3706-XII // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. 1995. № 19. Ст. 234.

[8] См.: О праве международных договоров: Венская конвенция Организации Объединенных Наций, 23 мая 1969 г. // КонсультантПлюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2012.

[9] См.: Избирательный кодекс Республики Беларусь // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 25. 2/145.

[10] См.: О Национальном собрании Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 8 июля 2008 г., № 370-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2008. № 172. 2/1467.

Поступила в редакцию 26.03.12.

Григорий Алексеевич Василевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права.